



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 1.4.2025
COM(2025) 141 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o končni oceni pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč za obdobje 2014–2020

{SWD(2025) 76 final}

Kazalo

1.	UVOD	2
2.	IZVAJANJE POBUDE PROSTOVOLJCI EU ZA HUMANITARNO POMOČ	3
3.	GLAVNE UGOTOVITVE OCENE	3
3.1	Ustreznost, skladnost, uspešnost in učinkovitost – v kolikšni meri je bila pobuda Prostovoljci EU za humanitarno pomoč uspešna?	4
	<i>Ustreznost</i>	4
	<i>Skladnost</i>	4
	<i>Uspešnost</i>	5
	<i>Učinkovitost</i>	6
3.2	Dodana vrednost EU – kaj se je s pobudo Prostovoljci EU za humanitarno pomoč doseglo in za koga?	7
4.	ZAKLJUČEK	7

1. UVOD

Pobuda Prostovoljci EU za humanitarne pomoči (v nadaljnjem besedilu: Pobuda) je bila program EU, vzpostavljen z Uredbo (EU) št. 375/2014¹, v skladu s členom 7 pa je imela pet operativnih ciljev:

- prispevek k povečanju in izboljšanju zmogljivosti Unije za zagotavljanje humanitarne pomoči;
- izboljšanje veščin, znanja in usposobljenosti prostovoljcev na področju humanitarne pomoči in pogojev njihovega delovanja;
- gradnja zmogljivosti organizacij gostiteljic in spodbujanje prostovoljstva v tretjih državah;
- komuniciranje načel humanitarne pomoči Unije, kot so bila sprejeta v Evropskem soglasju o humanitarni pomoči;
- krepitev skladnosti in doslednosti prostovoljstva po državah članicah z namenom izboljšanja možnosti državljanov Unije, da se udeležijo dejavnosti in operacij humanitarne pomoči.

Evropska komisija je v skladu s členom 27(4), točka (d), navedene uredbe zdaj opravila končno oceno pobude za obdobje 2014–2020. Ta končna ocena je bila podprta z dvema zunanjima študijama (izvedenima leta 2021 ter med junijem 2023 in decembrom 2024) in posvetovanji.

V oceni so bile ovrednotene uspešnost, učinkovitost, ustreznost, skladnost in dodana vrednost Pobude.

V oceni je bilo ugotovljeno, da se je Pobuda: (i) odzivala na potrebe prostovoljcev, ki so sodelovali v njej, ter (ii) je bila usklajena s ciljem izboljšanja spretnosti in znanja prostovoljcev na področju humanitarne pomoči. Pobuda je tudi: (i) pomenila odziv na potrebo po podpori krepitvi zmogljivosti organizacij gostiteljic, (ii) spodbujala prostovoljstvo v tretjih državah in (iii) zagotavljala dodano vrednost EU s prispevanjem k skupnim standardom za prostovoljstvo na področju humanitarne pomoči v državah članicah EU. V okviru Pobude se je kar najboljše izkoristila globalna prisotnost EU, da bi se izboljšala napotitev prostovoljcev in ljudem zagotovila platforma za sodelovanje v smiselnih dejavnostih humanitarne pomoči v tretjih državah.

Priloženi delovni dokument služb Komisije vsebuje podrobnosti o ugotovitvah, posvetovanjih in metodologiji ocene.

¹ UL L 122, 24.4.2014, str. 1. Navedena uredba ni več veljavna, saj je bila razveljavljena z Uredbo (EU) 2021/888 o vzpostavitvi programa Evropska solidarnostna enota.

2. IZVAJANJE POBUDE PROSTOVOLJCI EU ZA HUMANITARNO POMOČ

Ob začetku veljavnosti leta 2009 je bila v členu 214(5) Pogodbe o delovanju EU določena ustanovitev Evropske prostovoljske enote za humanitarno pomoč (EVHAC), katere cilj je bil vzpostaviti „[okvir] za prispevek mladih Evropejcev k humanitarnim dejavnostim Unije“.

Pobuda Prostovoljci EU za humanitarno pomoč je bila vzpostavljena leta 2014 z Uredbo (EU) št. 375/2014. Splošni cilj Pobude je bil prispevati k povečanju in izboljšanju zmogljivosti EU za zagotavljanje humanitarne pomoči glede na potrebe, ki je namenjena: (i) ohranjanju življenj, (ii) preprečevanju in lažšanju človeškega trpljenja, (iii) ohranjanju človeškega dostojanstva ter (iv) krepitvi zmogljivosti in odpornosti skupnosti v tretjih državah, ki so ranljive za učinke nesreč ali so jih prizadele nesreče (zlasti s pripravljenostjo na nesreče, zmanjševanjem tveganja zaradi nesreč ter boljšimi povezavami med ukrepi pomoči, obnove in razvoja).

V Uredbi (EU) št. 375/2014 je navedeno, da je treba ukrepe v okviru pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč izvajati v skladu z načeli humanitarne pomoči (tj. človekoljubnosti, nevtralnosti, nepristranskosti in neodvisnosti) ter Evropskega soglasja o humanitarni pomoči². V uredbi je navedeno tudi, da bi morali biti ukrepi Pobude namenjeni: (i) odzivanju na potrebe lokalnih skupnosti in zahtev organizacij gostiteljic, (ii) zagotavljanju varnosti in zaščite kandidatov za prostovoljce, (iii) spodbujanju transnacionalnih partnerstev ter (iv) prispevanju k povečanju uspešnosti humanitarnega sektorja.

Pobuda Prostovoljci EU za humanitarno pomoč je združila prostovoljce in organizacije iz različnih držav, namenjena pa je bila spodbujanju in pospeševanju: (i) sodelovanja, (ii) izmenjave znanja in dobrih praks ter (iii) vzpostavljanja partnerstev med organizacijami na področju humanitarne pomoči.

Za praktično izvajanje pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč (tj. za razpise za zbiranje predlogov, upravljanje pogodb, proračunska sredstva itd.) je bila odgovorna Evropska izvajalska agencija za izobraževanje in kulturo (EACEA). Program je do leta 2020 upravljal Generalni direktorat za evropsko civilno zaščito in evropske operacije humanitarne pomoči (GD ECHO), obstoječe projekte, ki so se nadaljevali v letih 2021 in 2022, pa Generalni direktorat za izobraževanje, mladino, šport in kulturo (GD EAC). Pobuda je bila konec leta 2020 postopno ukinjena (vendar se je izvajanje tekočih projektov nadaljevalo do leta 2022) in vključena v Evropsko solidarnostno enoto.

3. GLAVNE UGOTOVITVE OCENE

Na podlagi **smernic Komisije za boljše pravno urejanje**³ ocena temelji na dokazih iz dveh zunanjih študij, od katerih je bila prva izvedena leta 2021⁴, druga pa v letih 2023 in 2024⁵. **Ocena je bila na splošno pozitivna** glede na vsa merila za ocenjevanje.

² https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/who/european-consensus_sl: Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta, Evropskega parlamenta in Evropske komisije.

³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sl.

3.1 Ustreznost, skladnost, uspešnost in učinkovitost – v kolikšni meri je bila pobuda Prostovoljci EU za humanitarno pomoč uspešna?

Ustreznost

Glavne ugotovitve

- Pobuda Prostovoljci EU za humanitarno pomoč je bila **usklajena s potrebo po spodbujanju krepitve zmogljivosti v organizacijah gostiteljicah**, saj je partnerskim organizacijam zagotavljala pravočasno in potrebno podporo ter strokovno znanje;
- prav tako je bila **dobro usklajena s potrebo po izboljšanju prostovoljstva EU na področju humanitarne pomoči**, saj se je uporabljal celovit pristop. Večina organizacij, anketiranih v okviru ocene, se je strinjala ali zelo strinjala, da je Pobuda obravnavala stalne potrebe v manj razvitih državah;
- Pobuda je tudi: (i) **obravnavala osrednje potrebe in pomisleke udeleženih prostovoljcev in organizacij gostiteljic**, (ii) izboljšala prečne spretnosti teh prostovoljcev in organizacij gostiteljic, (iii) vzpostavila razumevanje potreb in izzivov manj razvitih držav ter (iv) obravnavala potrebo po pripravi ljudi na poklicno pot na področju mednarodnega razvoja.

Skladnost

Glavne ugotovitve

- Pobuda Prostovoljci EU za humanitarno pomoč je zaradi širšega geografskega področja uporabe in posebnih vrst dejavnosti, ki so bile organizirane v njene okviru, **dopolnjevala druge programe EU** (vključno z Evropsko solidarnostno enoto, nekdanjo evropsko prostovoljsko službo in programom Erasmus+);
- čeprav so bili cilji Pobude skladni in usklajeni s humanitarno agendo EU, je bilo malo dokazov o sinergijah med dejavnostmi Pobude in drugimi dejavnostmi EU na področju humanitarne pomoči;
- deležniki so pobudo dojemali kot skladno z nacionalnimi politikami v državah gostiteljicah. Ugotovljene so bile neformalne povezave med Pobudo in nekaterimi mrežami prostovoljcev v državah članicah EU;

⁴ ADE (2021). *Ex-post evaluation of the EU Aid Volunteers Initiative* (Naknadna ocena pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč), 2014–2020. Na voljo na naslovu: <https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/1d172a85-0b96-11ec-adb1-01aa75ed71a1/language-sl>.

⁵ Vmesna ocena Evropske solidarnostne enote za obdobje 2021–2027, končna ocena Evropske solidarnostne enote za obdobje 2018–2020 in končna ocena pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč za obdobje 2014–2020. Na voljo na naslovu: <https://data.europa.eu/doi/10.2766/5736339>.

- deležniki so Pobudo zelo cenili zaradi krepitev lokalnih zmogljivosti, zlasti z usposabljanjem.

V zadnji ocenjevalni študiji je bilo ugotovljeno, da je Pobuda dopolnjevala druge programe EU, ki ponujajo prostovoljske dejavnosti, in sicer zaradi širšega geografskega obsega in posebnih vrst dejavnosti. Pobuda se je tako kot Evropska solidarnostna enota nanašala tudi na solidarnost, vendar je bila osredotočena na humanitarne ukrepe v tretjih državah.

Čeprav so bili cilji pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč skladni in usklajeni s humanitarno agendo EU, je bilo v oceni ugotovljenih malo dokazov o sinergijah med dejavnostmi Pobude in drugimi dejavnostmi EU na področju humanitarne pomoči. Kot je bilo ugotovljeno v prejšnji ocenjevalni študiji, so bili velik izziv varnostni pomisleki, ki so preprečevali napotitev prostovoljcev v regije, kamor je EU med nesrečami usmerjala svoja prizadevanja za humanitarno pomoč. Skladnost Pobude z drugimi humanitarnimi ukrepi EU je bila omejena zaradi: (i) tega, ker prostovoljcev ni bilo mogoče napotiti na konfliktna območja⁶, (ii) notranjih pomislekov glede napotitve mladih prostovoljcev v izredne razmere⁷ ter (iii) dolgotrajnih postopkov iskanja in napotitve prostovoljcev. Kot je bilo ugotovljeno v prvi ocenjevalni študiji, področni uradi GD ECHO ali druge delegacije EU poleg tega niso imeli dovolj informacij o dejavnostih Pobude, komuniciranje med njimi pa je bilo omejeno⁸. Ker je bila Pobuda v primerjavi z vso humanitarno pomočjo EU zelo majhnega obsega (Pobudi je bilo v skladu z Uredbo (EU) št. 375/2014 za obdobje 2014–2020 dodeljenih 141 milijonov EUR, proračun Evropske komisije za humanitarno pomoč pa je za isto obdobje znašal 13,5 milijarde EUR⁹), je omejeno tudi morebitno opazovanje širših sinergij.

Uspešnost

Glavne ugotovitve

- **V okviru pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč so bili pri doseganju ciljnega števila napotitev prisotni precejšnji izzivi.** Čeprav so bili nekateri od teh izzivov pozneje odpravljeni, so Pobudo močno prizadele omejitve potovanj med pandemijo COVID-19. Število prostovoljcev, ki so potovali v tujino, da bi sodelovali v dejavnostih iz Pobude, se je v letih 2019 in 2020 zmanjšalo za 90 %;
- **posamezni udeleženci Pobude so pred napotitvijo izboljšali svoje spretnosti in se poklicno razvili,** zlasti na področjih, kot sta vodenje projektov in varnostno usposabljanje, kjer je povpraševanje veliko. Ti prostovoljci so v okviru razvoja prav tako vadili in razvijali različne prečne spretnosti;

⁶ Člen 14(3) Uredbe (EU) št. 375/2014 o pobudi Prostovoljci EU za humanitarno pomoč.

⁷ ADE (2021). *Ex-post evaluation of the EU Aid Volunteers Initiative* (Naknadna ocena pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč), 2014–2020.

⁸ Prav tam.

⁹ Letna poročila o dejavnostih GD ECHO za obdobje 2014–2020.

- Pobuda je organizacijam pomagala povečati zmogljivost za zmanjševanje tveganja nesreč in odpornost nanje, s čimer so izboljšale svojo prepoznavnost, verodostojnost ter operativno in komunikacijsko zmogljivost. Organizacije, ki so želele sodelovati v pobudi Prostovoljci EU za humanitarno pomoč in napotiti ali gostiti prostovoljce, so morale biti certificirane kot organizacije pošiljateljice ali gostiteljice. Leta 2015 je bil objavljen javni razpis, na katerega so se lahko organizacije prijavile do 30. septembra 2020. Do konca leta 2020 je bilo certificiranih 74 organizacij pošiljateljic in 296 organizacij gostiteljic;
- **Pobuda je koristila podprtim skupnostim**, zlasti tistim, ki so bile izpostavljene naravnim nevarnostim in velikim migracijskim tokovom. Pobuda je zagotovila ključno podporo za krepitev odpornosti in zmogljivosti obvladovanja nesreč na območjih, ki so izpostavljena nesrečam;
- zaradi Pobude se je med pandemijo COVID-19 povečala uporaba inovativnih pristopov, kot je spletno prostovoljstvo, da bi se zagotovila stalno udejstvovanje in podpiranje skupnosti.

Učinkovitost

Glavne ugotovitve

Izvrševanje proračuna in upravljanje programa sta bila glede na okoliščine, v katerih se je program izvajal, učinkovita, pri čemer je bilo treba izboljšati merjenje rezultatov in učinkov.

- **Financiranje je bilo zadostno**, saj je bilo porabljenih le približno 76 % vseh razpoložljivih sredstev. To je bila v veliki meri posledica zamud pri začetku izvajanja pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč in zamud ob koncu izbruha COVID-19;
- **pri izvajanju** so bili dejanski odhodki za pobudo Prostovoljci EU za humanitarno pomoč **skladni z deležem dodeljenih proračunskih sredstev, določenim v Uredbi (EU) št. 375/2014**. V okviru Pobude pa niso bili izpolnjeni njeni cilji glede porabe niti cilj glede števila udeleženih prostovoljcev. Do konca leta 2022 je bilo zagotovljeno financiranje za 1 192 napotitev, kar je 29 % prvotnega cilja, ki je bil 4 175 napotitev. Zato obstaja dvom, da bi se lahko z razpoložljivimi sredstvi dosegli vsi cilji Pobude. To pomeni, da je bilo 76 % proračuna Pobude namenjenih doseganju 29 % njenih ciljev. Z ekstrapolacijo je mogoče sklepati, da bi bil za izpolnitev 100-odstotnega cilja glede števila napotenih prostovoljcev verjetno potreben veliko večji proračun;
- poleg tega je bila utemeljitev, ki dodelitev proračunskih sredstev povezuje s pričakovanimi dejavnostmi in rezultati, nejasna. Na primer, izrecne povezave med dodeljenimi proračunskimi sredstvi ter številom, trajanjem, rezultati in učinki napotitev prostovoljcev ni bilo, kar je morda privedlo do neučinkovitosti. Če bi bila

zagotovljena neposrednejša povezava med temi vidiki, bi bila Pobuda morda stroškovno učinkovitejša;

- zamude pri začetku izvajanja pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč in pri njenem izvajanju med pandemijo COVID-19 so prispevale k **nizki stopnji izvrševanja, ki je znašala le 29 % prvotnega cilja**;
- **pri upravljanju uspešnosti** so bili dejanski stroški na organizacijo, vključeno v intervencije, za 10 % nižji od prvotno predvidenih v proračunu, kar izkazuje določeno stopnjo stroškovne učinkovitosti.

3.2 Dodana vrednost EU – kaj se je s pobudo Prostovoljci EU za humanitarno pomoč doseglo in za koga?

Glavne ugotovitve

- Pobuda Prostovoljci EU za humanitarno pomoč je bila **usklajena s potrebo po spodbujanju krepitve zmogljivosti v organizacijah gostiteljicah**, saj je partnerskim organizacijam zagotavljala pravočasno in potrebno podporo ter strokovno znanje;
- pobuda je bila tudi **dobro usklajena s potrebo po izboljšanju prostovoljstva EU na področju humanitarne pomoči**, saj se je uporabljal celovit pristop. Večina organizacij se je strinjala ali zelo strinjala, da je Pobuda obravnavala stalne potrebe v manj razvitih državah;
- **Obravnavala je osrednje potrebe in pomisleke udeleženih prostovoljcev in organizacij gostiteljic**, okrepila njihove prečne spretnosti ter izboljšala razumevanje potreb in izzivov manj razvitih držav. Obravnavala je tudi potrebo po pripravi ljudi na poklicno pot na področju mednarodnega razvoja.

V prvotni ocenjevalni študiji pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč iz leta 2021 je bilo ugotovljeno, da je pomembna za organizacije in posameznike. Kljub temu so bila v ocenjevalni študiji iz leta 2021 opredeljena področja, ki jih je treba izboljšati, zlasti za tretje strani in spodbujanje humanitarnih načel EU, ki presegajo neposredne upravičence. V zadnji ocenjevalni študiji je bilo ugotovljeno tudi, da je bila Pobuda usklajena s potrebami lokalnih vlad po obvladovanju nesreč in domačimi pobudami. Ankete so pokazale, da so bili glavni cilji Pobude na splošno usklajeni z družbenimi potrebami, čeprav so udeleženci dvomili, da se je s projekti uspešno povečala odpornost skupnosti ali ozaveščenost o humanitarnih načelih EU.

4. ZAKLJUČEK

Po začetku izvajanja pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč je bila udeležba manjša od pričakovane. V obdobju 2014–2020 je bil cilj Pobude podpreti usposabljanje

4 400 prostovoljcev in napotitev 4 000 prostovoljcev. Pobuda je bila namenjena tudi zagotavljanju tehnične pomoči in krepitvi zmogljivosti sodelujočih organizacij ter izvajanju komunikacijskih in podpornih dejavnosti. Vendar je bilo do konca leta 2022 financiranih le 1 192 napotitev (kar je 29 % prvotnega cilja), zaključenih pa je bilo 788 napotitev.

S Pobudo je bil uveden strog mehanizem certificiranja, v skladu s katerim so morale organizacije pošiljateljice in organizacije gostiteljice dokazati, da imajo potrebne postopke in politike za doseganje visokih standardov programa za prostovoljske dejavnosti, kar je privedlo do ambicioznih ciljev za certificirane organizacije ter prostovoljce, ki so se usposabljali in napotili, čeprav ta mehanizem v pilotni fazi ni bil vzpostavljen. Čeprav ti cilji niso bili v celoti doseženi, je bila pobuda Prostovoljci EU za humanitarno pomoč prvi korak EU k podpiranju prostovoljstva na področju humanitarne pomoči.

Da bi se odpravili izzivi, prisotni v okviru pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč, je bil v okviru Evropske solidarnostne enote v večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 vzpostavljen nov sklop humanitarne pomoči. Namen tega je bil povečati skladnost in sinergijo z drugimi prostovoljskimi ukrepi enote na podlagi zapuščine pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč. Z razširitvijo Evropske solidarnostne enote na humanitarno pomoč v tretjih državah se je utrdila vloga programa kot edinstvene vstopne točke, prek katere lahko mladi sodelujejo v prostovoljskih dejavnostih in drugih solidarnostnih aktivnostih. S to razširitvijo sta se povečala tudi prepoznavnost in učinek programa v EU in zunaj nje.

Na izvedbeni ravni se je z izkušnjami, pridobljenimi v okviru pobude Prostovoljci EU za humanitarno pomoč, zlasti s predhodnim izbiranjem kandidatov za prostovoljce v okviru projektov pred obveznim centraliziranim usposabljanjem, znatno poenostavil dostop za zainteresirane mlade in organizacije, kar vključuje izboljšane ukrepe za vključevanje mladih z manj priložnostmi v prostovoljstvo. Okrepljeni so bili tudi mehanizmi kakovosti in podpore iz programa, pri čemer so udeležencem pred in med udeležbo ter po njej na voljo dodatne možnosti za usposabljanje in podporo.

Na izvedbeni ravni so bile izkušnje, pridobljene s pobudo Prostovoljci EU za humanitarno pomoč v obdobju 2014–2020, ključne pri oblikovanju novega sklopa humanitarne pomoči v okviru Evropske solidarnostne enote za obdobje 2021–2027, zlasti na naslednjih področjih:

- zaradi zahteve, da se zainteresirani mladi registrirajo in izrazijo zanimanje na evropskem mladinskem portalu, je za projekte na voljo širši nabor kandidatov za prostovoljce;
- pri projektih, financiranih v okviru tega novega sklopa, se prostovoljci izberejo neposredno iz nabora usposobljenih kandidatov za prostovoljce, kar je v nasprotju s pobudo Prostovoljci EU za humanitarno pomoč, pri kateri je bilo treba prostovoljce pred obveznim centraliziranim začetnim usposabljanjem predhodno izbrati v okviru projektov. To omogoča večjo preglednost in znatno skrajša čas med izbiro in napotitvijo, zaradi česar naj bi se zmanjšalo število osipnikov in omogočilo hitrejšo izvajanje;
- izboljšali so se tudi ukrepi za vključevanje mladih z manj priložnostmi v prostovoljstvo. Prizadevanje za vključevanje programov Erasmus+ in Evropske solidarnostne enote dejansko temelji na njunih pravnih podlagah, in sicer na posebnem poglavju o

vključevanju, ki ga podpira strategija za vključevanje in raznolikost za obdobje 2020–2027, ter na posebnem okviru ukrepov za vključevanje, sprejetem oktobra 2021;

- ukrepu koristijo tudi horizontalne podporne možnosti, ki jih ponuja Evropska solidarnostna enota, zlasti učni cikel, ki med drugim vključuje splošno spletno usposabljanje in spletno jezikovno podporo, ki sta udeležencem na voljo na platformi EU Academy pred in med udeležbo ter po njej.